

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Staatssekretariat für internationale  
Finanzfragen SIF  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Zürich, 17. September 2015

Per Email: [Vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:Vernehmlassungen@sif.admin.ch)

## **Vernehmlassung: Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Zinsbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und der EU**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf die Einladung zur Vernehmlassung zur Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Zinsbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Wir möchten uns für die gebotene Gelegenheit, uns in dieser Angelegenheit vernehmen zu lassen, bedanken.

Zur Vorlage nimmt der VSV als führender nationaler Branchenverband der unabhängigen Vermögensverwalter wie folgt Stellung:

### **I. Rechtliche Grundlagen für die Einführung des Automatischen Informationsaustausches von Steuerdaten (AIA)**

Mit der Vernehmlassungsvorlage soll das bestehende Zinsbesteuerungsabkommen in eine Vereinbarung zwischen der Schweiz und EU über die Ein- und Durchführung des AIA nach Massgabe des MCAA zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der EU umgestaltet werden.

Die rechtlichen Grundlagen für die Einführung des AIA auf Basis des MCAA mit in separatem Gesetzgebungsprozess zu bestimmenden Partnerstaaten befinden sich derzeit in der parlamentarischen Beratung.

Der VSV verweist in diesem Zusammenhang auf seine Eingaben vom 21. April 2015.

Darin haben wir unsere grundsätzliche Position zum AIA festgehalten.

Sollte unseren Anliegen zur Anpassung des AIA-Gesetzes und der Genehmigung des MCAA nicht hinreichend Rechnung getragen werden, **lehnen wir die Einführung des AIA nach Massgabe des MCAA weiterhin grundsätzlich ab** – und damit auch die Einführung des AIA mit den Mitgliedstaaten der EU.

## II. **Änderung des Zinsbesteuerungsabkommens ist Weiterentwicklung der bilateralen Verträge mit der EU**

Mit Vernehmlassungsvorlage soll einer der Pfeiler der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU, das Zinsbesteuerungsabkommen, grundsätzlich überarbeitet werden.

Die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU befinden sich derzeit in einer Phase der grundlegenden Überarbeitung. Die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU in diesem Zusammenhang werden sich in den kommenden Monaten intensivieren. Für die zahlreichen Verhandlungsdossiers hat der Bundesrat vor wenigen Wochen mit Herrn Staatssekretär Jacques de Watteville einen neuen Chefunterhändler bestimmt.

Die anstehenden Verhandlungen beschlagen nicht nur Einzelaspekte der bilateralen Verträge, sondern betreffen deren Zukunft in fundamentaler Weise. Namentlich sollen im Rahmen eines institutionellen Abkommens, welches das „bilaterale Gesamtpaket“ überlagert, Vereinbarungen über die Art und Weise der Übernahme von zukünftigem EU-Recht geschaffen werden. Zur Debatte stehen auch grundsätzliche Fragen zur Zukunft des Abkommens über die Personenfreizügigkeit im Nachgang zur Annahme der Masseneinwanderungsinitiative.

Zudem hat die Schweiz der EU gegenüber erklärt, dass sie auch die Aufnahme von Verhandlungen über ein Finanzdienstleistungsabkommen wünscht. Der Abschluss eines solchen Abkommens hat auch nach dem Grundsatzbeschluss des Bundesrates für die Einführung des AIA vom 8. Oktober 2014 hohe politische Priorität. Mit der Aufgabe des „steuerlichen Bankgeheimnisses“ zugunsten der AIA-Partner sollen von diesen Verbesserungen im Bereich des Marktzutrittes für schweizerische Finanzdienstleister gewährt werden.

Weiter hat der Bundesrat mehrfach bekräftigt, dass er in den Verhandlungen mit potentiellen Partnerstaaten auf Erleichterungen beim Marktzutritt für die grenzüberschreitende Erbringung von Finanzdienstleistungen durch schweizerische Anbieter drängen wird. Da-

bei hat der Bundesrat auch keinen Unterschied zwischen dem Geschäft mit institutionellen Kunden und Privatkunden gemacht.

Die EU-Kommission hält sich mit der Aufnahme entsprechender Verhandlungen zurück, da sie zuerst die institutionellen Fragen und die Fragen um die Zukunft des Personenfreizügigkeitsabkommens gelöst sehen will. Einzelne EU-Staaten haben den Wunsch der Schweiz nach Verbesserungen beim Marktzutritt für Finanzdienstleister als „neue Form schweizerischen „cherry picking“ kritisiert.

Das Verlangen der EU nach einer Anpassung des Zinsbesteuerungsabkommens unabhängig von der ebenfalls (und auch aus unserer Sicht) notwendigen Erneuerung oder Weiterentwicklung des bilateralen Gesamtpakets, stellt bei dieser Sichtweise einen geradezu flagranten Fall von „cherry picking“ dar. Die Erweiterung des Zinsbesteuerungsabkommens zum vollständigen AIA bringt für die Schweiz und ihre Finanzdienstleister nur Kosten und Aufwand, während für die betroffenen Finanzdienstleister nichts zu deren (wenigstens teilweiser) Kompensation durch verbesserten Marktzutritt vorgekehrt werden soll.

Die Weiterentwicklung des Zinsbesteuerungsabkommens zu einem vollwertigen AIA gehört deshalb ins Gesamtpaket der Erneuerung und Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Es ist aus unserer Sicht nicht angängig, dass den EU-Mitgliedstaaten eine präferenzielle Behandlung bei der Einführung des AIA eingeräumt wird (u.a. durch den Verzicht auf die finanziellen Vorteile aus dem Zinsbesteuerungsabkommen), ohne dass daraus auch angemessene Vorteile für die Schweiz herauszuschauen.

Der VSV verlangt aus diesen Gründen, dass die Genehmigung des vorgelegten Protokolls zur Änderung des Zinsbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union politisch zurückgestellt und im Rahmen des angestrebten Gesamtpakets zur Erneuerung und Weiterentwicklung der bilateralen Abkommen mit der EU weiterbehandelt wird.

### **III. Den Umsetzungsrealitäten des AIA Rechnung tragen!**

Die grossspurigen Versprechen der Staaten, einschliesslich derjenigen, die sich in die Gruppe der „early adopters“ eingeordnet hatten, den AIA schnell und mit einer grossen Zahl von Partnerstaaten einzuführen, haben sich als warme Luft erwiesen. Insbesondere die Hauptkonkurrenten des schweizerischen Finanzplatzes in der internationalen Betreuung von Privatkunden, welche noch Ende 2014 den neuen Standard lautstark begrüsst hatten, hüllen sich nun in Schweigen und zeigen keinen Elan, den AIA wie angekündigt „zügig“ einzuführen.

Mit einer Umsetzung des AIA auf den 1. Januar 2017, mit Austausch von Daten über das Jahr 2016, ist derzeit nur noch innerhalb der EU und im Verhältnis zwischen der EU und den EWR-Staaten zu rechnen. Dass Konkurrenzfinanzplätze wie Singapur, Hongkong oder das Vereinigte Königreich mit einer Vielzahl von (unabhängigen) Staaten den AIA in absehbarer Zeit einführen werden, ist derzeit nicht erkennbar. Dass die USA auch nur irgendwelche Schritte zur Gewährung echter Reziprozität beim Austausch von Steuerdaten unternehmen, ist ebenso wenig feststellbar.

Auf der Stufe EU selbst hat der erste Bericht der von der Kommission eingesetzten AEFI Expertengruppe vom März 2015 mit aller wünschbaren Klarheit gezeigt, dass der Respekt vor den Grundrechten der Bürger im Bereich des Datenschutzes und des Schutzes der Privatsphäre wieder einen höheren Stellenwert als auch schon hat. Die Expertengruppe schlägt vor, dass vor dem Abschluss von Abkommen über den AIA mit Drittstaaten – sei es im Rahmen des MCAA, oder auf anderer Basis – die Mitgliedstaaten der EU gemeinsame Regeln für die Beurteilung der Frage erarbeiten sollen, ob ein Drittstaat einen angemessenen Schutz der im Rahmen des AIA übermittelten Daten bietet. Damit rückt der AIA zwischen den EU- und Drittstaaten ausserhalb des EWR für Jahre in die Ferne.

Das Fürstentum Liechtenstein, als „early adopter-Staat“, wird auf den 1.1.2017 den AIA allenfalls mit den EU-, im allerbesten Fall auch mit anderen EFTA-Staaten, einführen. Es bestehen derzeit keine Pläne, den AIA mit einer Perspektive von 2 – 3 Jahren auch mit anderen Staaten einzuführen.

Hong Kong wird den AIA nur auf der Basis von umfassenden Doppelbesteuerungsabkommen einführen, wie das Ende April 2015 publizierte Consultation Paper der lokalen Regierung dies vorschlägt.

Auf den 1. Januar 2017 wird der AIA nach dem MCAA damit weitgehend eine innereuropäische Angelegenheit bleiben. Eine weit reichende, globale Umsetzung ist nicht zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund gibt es auch für die Schweiz keinen Grund zur Eile mit der Umsetzung.

Auch aus diesen Gründen verlangt der VSV, dass die Genehmigung des vorgelegten Protokolls zur Änderung des Zinsbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union politisch zurückgestellt und im Rahmen des angestrebten Gesamtpakets zur Erneuerung und Weiterentwicklung der bilateralen Abkommen mit der EU weiterbehandelt wird.

#### **IV. Politische Bedingungen für die Einführung AIA mit der EU nur partiell erfüllt**

##### **A. Keine genügenden Regularisierungsmöglichkeiten für betroffene Steuerpflichtige**

Der Bundesrat hatte die politischen Eckwerte für die Einführung des AIA mit bestimmten Partnerstaaten in seinem Grundsatzbeschluss vom 8. Oktober 2014 festgelegt und entsprechend kommuniziert.

Gemäss diesem Grundsatzbeschluss sollen angemessene Programme zur Regularisierung steuerlicher Altlasten für Steuerpflichtige in den Partnerstaaten wichtige Voraussetzung für die Einführung des AIA sein.

Der Erläuterungsbericht lässt dazu nur kurz und knapp aus, indem er festhält, dass einige EU-Staaten solche Programme installiert haben sollen.

Dies ist nach unserer Auffassung ungenügend. Soll der AIA mit allen Mitgliedstaaten der EU nach den Vorgaben des Änderungsprotokolls und den darin verwiesenen Regeln der OECD eingeführt werden, so setzt dies voraus, dass in allen EU-Staaten den Steuerpflichtigen entsprechende Programme zur Regularisierung ihrer „steuerlichen Vergangenheit“ offen stehen.

Solche Programme bestanden nach hiesigem Kenntnisstand in einem Zeitraum, in welchem die Einführung des AIA absehbar war, bzw. bestehen weiterhin in der Bundesrepublik Deutschland, in der Bundesrepublik Österreich, in Italien, in Frankreich, in Schweden, in Lettland, in Litauen, in den Niederlanden sowie im Vereinigten Königreich (wo bis Ende 2015 das Offenlegungsprogramm über Liechtenstein noch zugänglich ist).

Geplant sind solche Programme in Griechenland und Finnland.

Ein neues Programm auflegen will Spanien.

Keine Regularisierungsprogramme bzw. entsprechende Projekte kennen: Bulgarien, Rumänien, Portugal (wo ein früheres Programm bereits 2012 ausgelaufen ist), Irland, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Polen, Belgien (wo ein früheres Programm bereits 2013 ausgelaufen ist), Luxemburg und Kroatien.

Damit muss festgestellt werden, dass nur ein Teil der EU-Mitgliedstaaten (nicht einmal alle der EURO-Zone Staaten) steuerliche Regularisierungsprogramme kennen oder auflegen wollen. Einzelne Eurostaaten, wie z.B. Irland, verfolgen sogar eine Politik, die gezielt gegen solche Offenlegungsprogramme gerichtet ist, und darauf abzielt, auf der Basis der über den AIA erhaltenen Daten eine eigentliche Strafrechtskampagne gegen „Steuersünder“

loszutreten. Die EU schafft damit die von der schweizerischen Politik aus guten Gründen verlangten Grundlagen für die flächendeckende Einführung des AIA nicht.

Der VSV verlangt deshalb, (a) entweder die Einführung des AIA in den weiteren Rahmen der Erneuerung (und allfälligen Erweiterung der bilateralen Abkommen zu stellen) oder (b) durch entsprechende Anpassungen des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Änderungsprotokolls dafür zu sorgen, dass der Bundesrat den AIA nur mit denjenigen EU-Staaten operationalisieren darf, welche ein angemessenes Regularisierungsprogramm für ihre Steuerpflichtigen aufgelegt haben.

## **B. Ungenügende Datenschutzlage**

In seiner Vernehmlassungsvorlage und der Botschaft zur Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Einführung des AIA auf der Basis des Common Reporting Standards der OECD hat der Bundesrat zudem klar kundgetan, dass die Einführung des AIA nur mit Staaten ins Auge gefasst werde, welche zudem und ohne Abstriche Gewähr für die Einhaltung des vom CRS geforderten Datenschutzes und des Spezialitätsprinzips bieten.

Schliesslich hat der Bundesrat wiederholt betont, dass bei der Einführung des AIA dem Grundsatz der gleich langen Spiesse im Wettbewerb der Finanzplätze hohe Bedeutung zukommt. Dem schweizerischen Finanzplatz sollen keine unnötigen Nachteile im Wettbewerb mit anderen Finanzplätzen dadurch erwachsen, dass die Schweiz einer wesentlich grösseren Zahl von Partnerstaaten den AIA anbietet, während andere Finanzplätze den neuen Standard nur zögerlich umsetzen.

Es ist aus Sicht des VSV grundsätzlich korrekt, dass die rechtlichen Grundlagen im Datenschutzrecht (sowohl auf der Basis der geltenden Datenschutzrichtlinie, als auch auf der Basis der kurz vor Verabschiedung stehenden Europäischen Datenschutzverordnung) für den Datenschutz durch die europäischen Vertragsstaaten den Mindeststandards der OECD genügen. Allerdings darf die theoretische Geltung europäischen Rechts für die Mitgliedstaaten nicht automatisch zur Annahme führen, dass diese Staaten das für sie verbindliche auch beachten. Dies gilt namentlich auch im zukünftigen Geltungsbereich der europäischen Datenschutzverordnung als für die Mitgliedstaaten direkt verbindliches Gemeinschaftsrecht.

Die EU ist heute kaum mehr in der Lage, erlassenes Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedstaaten auch wirksam durchzusetzen. Das gilt nicht nur für die währungs- und hausrechtlichen Bestimmungen im Bereich der Euro-Zone. Dies gilt für das EU-Recht ganz generell.

Will sich also die Schweiz gegenüber allen 28 Mitgliedstaaten zur Durchführung des AIA verpflichten, so muss vorgängig Klarheit darüber geschaffen werden, wie denn das Datenschutzrecht in den EU-Staaten auch umgesetzt wird. Bei einer rein formal-rechtlichen Betrachtungsweise darf es angesichts der massiven Vollzugsdefizite nicht bleiben. Bestehen erhebliche Vollzugsdefizite im Datenschutzbereich, darf die Schweiz den AIA auch nicht vollziehen. Nachdem diese Vollzugsdefizite von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat unterschiedlich sind, müssen diese auch unterschiedlich behandelt werden können. Art. 6 (2) des Änderungsprotokolls sieht dies auch ausdrücklich vor – allerdings nur mit Bezug auf die Sistierung nach Implementierung des AIA mit allen EU-Mitgliedstaaten.

Bei Staaten mit Vollzugsdefiziten im Datenschutzbereich muss aber in der Konsequenz auch verhindert werden, dass diese überhaupt eine erste Datenlieferung im Rahmen des Änderungsprotokolls erhalten. Ansonsten wird die Vorgabe, dass der Datenschutz von Anbeginn an sichergestellt sein muss, zum völlig toten Buchstaben.

Das im Änderungsprotokoll verankerte Recht zur Sistierung des AIA bei Missachtung der Vorgaben darf nicht nur retrospektive Anwendung finden, sondern es muss ein Instrument geschaffen werden, dass auch die Aufnahme des Informationsaustausches mit einem oder mehreren Mitgliedstaaten infolge ungenügender effektiver Ausgestaltung des Datenschutzes verhindern kann.

Sollen erneute Verhandlungen mit der EU über den Inhalt des Änderungsprotokoll nicht erwünscht sein, so muss zur Erreichung dieses Zwecks der Entwurf für den Bundesbeschluss Anpassungen erfahren.

Aus diesen Gründen ist der vorgeschlagene Bundesbeschluss wie folgt zu ändern und zu ergänzen:

„Art. 1 Abs. 2 (streichen)

Art. 2 (neu)

<sup>1</sup> Der Bundesrat wird ermächtigt, das Protokoll vom 27. Mai 2015 mit Bezug auf diejenigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu ratifizieren, in denen Informationen, die nach Massgabe des Protokolls übermittelt werden sollen, nach den Vorgaben des Rechts der Europäischen Union effektiv geschützt werden.

<sup>2</sup> Der Bundesrat konsultiert vor Ratifikation die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben und erstattet ihnen Bericht über die Datenschutzlage in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, mit Bezug auf welche das Protokoll vom 27. Mai 2015 ratifiziert werden soll.

<sup>3</sup>Der Bundesrat wird ermächtigt Vereinbarungen über die Aufhebung der Abkommen abzuschliessen, die im Anhang zum Bundesgesetz vom 15. Juni 2012 über die internationale Quellenbesteuerung aufgeführt sind.

[Art. 2 wird zu Art 3]“

## V. Aufhebung von ZBstG und IQG

Grundsätzlich würde die Genehmigung des Änderungsprotokolls und der Abschluss von Vereinbarungen über die Aufhebung der Abkommen gemäss Anhang zum IQG dazu führen, dass sowohl das ZBstG und das IQG gegenstandslos würden. Die in diesen Gesetzen verankerten Bestimmungen zu den Verschwiegenheitspflichten müssen ungeachtet der neuen Bestimmungen erhalten bleiben.

Die diesbezüglichen Vorschläge in der Vernehmlassungsvorlage sind allerdings ungenügend. Sie müssen so formuliert werden, dass die im Rahmen des IQG und des ZBstG und der zwischenstaatlichen Abkommen, deren Umsetzung sie dienen, erhobenen Informationen nicht Gegenstand der Amtshilfe - weder derjenigen auf Anfrage, noch der spontanen - sein können. Dazu ist unseres Erachtens durch die gewählte Formulierung im Entwurf für ein „Bundesgesetz über die Aufhebung des Zinsbesteuerungsgesetzes vom 17. Dezember 2004 und des Bundesgesetzes vom 15. Juni 2012 über die internationale Quellenbesteuerung“ nichtgenügend getan. Insbesondere können durch neue Abkommen zum AIA neue Informationspflichten auf die Eidgenössische Steuerverwaltung zukommen. Es ist deshalb sicherzustellen, dass diese Behörde, die im Rahmen des Zinsbesteuerungsabkommens und der „Abgeltungssteuerabkommen“ erhobenen Information weder für die Zwecke des AIA, noch für die erweiterte Steueramtshilfe nach dem StAHiG verwenden dürfen.

Entsprechend ist Art. 2 des Bundesgesetzes über die Aufhebung des Zinsbesteuerungsgesetzes vom 17. Dezember 2004 und des Bundesgesetzes vom 15. Juni 2012 über die internationale Quellenbesteuerung wie folgt anzupassen:

**„Art. 2** Weitergeltung von Schweige- und Geheimhaltungspflichten sowie Ausschluss der Amtshilfe in Steuersachen

<sup>1</sup>Die Schweige- und Geheimhaltungspflichten, die sich aus Artikel 10 ZBstG und Art. 39 IQG ergeben, bleiben auch nach Aufhebung dieser Gesetze in Kraft.

<sup>2</sup>Die Eidgenössische Steuerverwaltung darf die im Rahmen der vom ZBstG und IQG erhobenen Informationen weder zur Grundlage, noch zum Gegenstand für die Bekanntgabe an andere Staaten im Geltungsbereich des AIA-G und StAHiG machen.



## VI. Erlassform

Die vorgeschlagene Erlassform des referendumpflichtigen Bundesbeschlusses ist im Einklang mit der Bundesverfassung. Deren Art. 141 sieht das fakultative Referendum u.a. für völkerrechtliche Verträge vor, die (Abs. 1 Bst. d Ziff. 3) wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten.

Dieselbe Erlassform muss für alle Bundesbeschlüsse über die Einführung des AIA mit Partnerstaaten gewählt werden.

Abschliessend bedanken wir uns für die Möglichkeit, uns zum Bundesbeschluss zur Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Zinsbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union vernehmen zu lassen. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

**Verband Schweizerischer  
Vermögensverwalter | VSV**

  
Alexander Rabian  
Vorsitzender der Geschäftsleitung SRO

  
Nicole Kuentz  
Mitglied der Geschäftsleitung SRO